

書 評

秋元美世著

『社会福祉の利用者と人権—利用関係の多様化と権利保障』

A5判／236頁／定価3,990円／有斐閣，2010年

奥西 栄介

福井県立大学看護福祉学部社会福祉学科

本書はかねてから社会福祉学と法律学の接点に着目した社会福祉の権利論，人権論についての研究を積み重ねてこられた著者の最新刊である。本書は第8回日本社会福祉学会学術賞，第12回損保ジャパン記念財団賞を受賞し，高い評価を受けている。

本書は伝統的な福祉国家において，国家，あるいは行政がサービス提供者として位置付けられ，国民がサービスの受給者となる，措置制度による画一的な関係性から，介護保険制度に代表されるように，市場システムの導入によって契約に基づく新たなサービス供給システムが創設されたことで，多様化する利用関係，利用者像が見られるようになり，あらためてそれらを包含し得る有効な権利論，人権論の理論的フレームワークを提示しようとするものである。

本書は2部8章で構成されている。第1部「利用関係の多様化」は，多様な利用者像が登場してきた今日の状況をおさえ，いくつかの利用者像を提示し，利用関係のあり方について整理している。第2部「人権理論の再構築」では，利用者の多様化を踏まえた社会福祉の権利論，人権理論を提示している。以下，各章の内容について，著者の記述に沿って紹介してみる。

第1章「福祉サービスの利用者像」では，社会経済的状況の変化による福祉国家の危機に対して，福祉分野への市場（準市場）メカニズムの導

入を図った結果，利用関係，利用者像の多様化（「消費者としての利用者」，「自立・自助を求められる利用者」，「保護を必要とする利用者」等）が生じたことを述べ，多様な利用者像に対する分析視角として，J・ル・グラン（Julian Le Grand）の枠組みを用いて類型化を試みている。座標軸に行為主体性とモチベーションを取り上げ，行為主体性については，縦軸に「自律的・能動的（クイーン）」と「他律的・受動的（ボーン）」を対比して配置し，モチベーションについては，横軸に「利己的・賢明さ・抜け目のなさ（悪漢）」と「利他的・公共的精神（騎士）」を対比させて，利用者像，サービス提供者像についてそれぞれ分析し，位置付けている。そして，第1部の第2章以下の各章において，類型化した利用者像ごとに検討が加えられる。

第2章「福祉サービスと契約 消費者としての利用者」は，「措置から契約へ」という流れの中で，契約化が法関係・権利関係を明確にすることは重要であるが，同時に利用者は自身の生活にまつわるさまざまな関係性を抱えており，したがって，フォーマリズム（形式主義）的対応の要請と前述した利用者の関係性の問題とをいかに接合していくかが課題になると指摘する。また，イギリスの公共サービスにおける利用者とサービス提供者の意識調査を紹介しながら，消費者主義と社会的シティズンシップを相対的，相補的に把握する必要があり，福祉サービスの利用者は，公共サービス

に対して実際には時と場合に応じて態度を変化させるものであり、したがって、利用者の多様な自己規定に応じられる柔軟な制度、あるいは、契約化では対応しきれない問題の存在を前提にした制度のあり方の観点が必要であることを提言している。

第3章「保護を必要とする利用者 支援と自律」では、第2章の消費者としての利用者とは対極にある「バルネラブルな人びと」の権利主体性について、G・ドゥオーキン（Gerald Dworkin）の議論を手がかりに検討している。ドゥオーキンの自律概念を構成する要素である「第二次的反省」と「手続的独立性」を取り上げて、判断能力が十分でないバルネラブルな人びとにおいても「支援された自律」として、パラドキシカルな関係性にある支援と自律が共存可能であることを示唆している。また、パターンリズムが正当化されるための前提条件について検討している。さらに、利用者の最善の利益基準の議論をイギリスの2005年の意思能力法を題材に展開し、また、カナダの事例を取り上げて、支援と保護を一連のつながりのあるプロセスとして捉えることの重要性を強調している。

第4章「自立を求められる利用者 生活保護と自立支援」は、生活保護制度について論じている。厚労省の生活保護の見直しによる「自立支援プログラム」が新自由主義におけるワークフェア的発想を背景にしていることを指摘しつつ、自立支援プログラムへの参加に際して、義務を強制することを正当化する根拠としての同意や相互義務の履行の問題を吟味している。これらの検討課題は、生活保護制度の補足性の原理に対する本質的な議論を提示することにもなるが、同意の任意性について、要保護者の能力活用をモラルの問題としないこと、そして、相互義務については、交換関係的な条件設定による義務であるかどうかを吟味すること、特に、共時的な相互義務の履行強制は社会的従属関係を強化してしまうことを指摘し、要保護者の人格や自由に関する権利が侵害されない

よう公権力に対するコントロールの必要性を指摘している。

第2部第5章「利用者像の多様化と福祉の権利」では、社会福祉基礎構造改革の流れの中で、サービスの利用関係は単にニーズの充足だけでなく、利用者の選択や自律、自己決定まで言及し、このことを社会権に求めており、それに対応する権利論の議論の道標として、「ウェルビーイング（豊かな生）」と「エージェンシー（行為主体性）」に「成果」と「自由」をクロスさせた4象限で評価するアマルティア・セン（Amartya Sen）の枠組みを提示することで、実際の給付とサービスを獲得するという問題と、選択権や自己決定に関する問題を共通の枠組みの中で議論する際に有効であるとする。また、利用関係のあり方を考えるとき、バルネラブルな人びとの自律と支援について、センによる「自由と直接的なコントロールの区別」や「仮想的選択」の概念を通じて、本人が選択をコントロールしていなくとも、その帰結が仮想的選択に沿うものであれば、有効な自由は確保されるという考え方が重要であることを確認している。さらに、人間の多面的、現実的側面を理解し、柔軟且つ強靱な制度、施策の策定が求められているとする。

第6章「福祉と人権理論の再構築」は、本書の中核にあたる章である。人の福祉の評価を多様な視点から可能にする人権理論を制度の次元で論じていくために必要となる条件について検討している。最初に道徳的権利と法的権利を整理し、道徳的権利に対して法的権利は、その要求の実現可能性や救済可能性が本質的な要素となることを指摘している。次に法的権利に関連づけて人権理論を議論するための理論的フレームワークとして、O・オニール（Onora O'Neill）の「人権の制度化」に関する議論を取り上げている。オニールによれば、権利化とは、法律などによって権利の保有者とそれに対応する義務の担い手、権利の内容が明確にルール化していることであり、権利は「制度化」されなければならない（でなければ「権利」

とは言えない)とする立場である。ただし、資源の有限性や福祉ニーズの個別性、多様性に伴う裁量の問題を孕んだ福祉の権利や人権の実態を鑑みれば、そのすべてをルール化、制度化することができないことも現実である。このことは十分なかたちで制度化できない福祉要求に対する「人権の制度化」の限界を示しているとする。そこで、センやI・バイノー (Ian Bynoe) の議論を紹介しながら、「ソフト・ロー」, 「緩やかな制度化」などの新しい権利保障概念を適用して、不完全な義務にあたるような関係についても、たとえば、オンブズマン制度など、外的条件を整えて権利の内容に伴う社会的責任を明確にすることで、たとえ制度化されていなくても権利の問題として対応可能なことを示唆している。さらに、権利の問題を権利付与と権利行使の段階にわけて捉えること、権利を中核的権利と派生的権利の群として構造的に検討すること、機会の自由とプロセスの自由の検討を通して、人の潜在能力の発揮につながることや判断能力の問題で本人の選択 (意思決定) を前提にしない場合でも人権を評価し得る道筋を提示している。

第7章「人権と基本的ニーズ」では、制度化する権利の中身あるいは内容について、最低生活保障をめぐる問題を基本に据えて、人間としての基本的ニーズに関する検討を試みている。そこで、I・ゴフ (Ian Gough) とL・ドイアル (Len Doyal) のニーズに関する理論的枠組みを紹介し、「ユニバーサル・ゴール」, 「基本的ニーズ」, 「媒介的ニーズ」として構築された基本的ニーズに関する理論が、人の福祉の最低限保障を規範的に基礎づける倫理的ないし道徳的主張としての機能を果たし、他方、現実社会を福祉の最低限保障という観点から評価するための指標として機能することを指摘している。しかし、基本的ニーズと人権との結びつきは直接的には倫理的要求たる道徳的権利というレベルであり、制度や政策と結びつけて論じるためには法的権利として社会的に制度化されたいく必要があるという。さらに、D・ミラー (David

Miller) の「現実性要件」を取り上げて、資源の制約に関する問題について、配分的正義や人権をめぐる権利と義務の関係の多様性に関する議論を深めている。

第8章「社会福祉の利用者と人権の理論」は、本書のこれまでの検討における論点について、人権理論を軸にしてあらためて全体的な文脈の中で総括した章となっている。

*

以上、概観したように、本書は社会福祉における人権論、権利論について、包括的、且つ精緻な論考による礎石となる書である。ただ残念ながら評者は、この本書の論考に対して、法学的見地から論評を加える力量を持ち合わせていない。そこで評者が専攻するソーシャルワーク実践との絡みからいくつかのコメントを述べることで、評者としての最低限の責任を果たしたいと思う。

第一に、本書のテーマである利用関係の多様化についてである。社会福祉基礎構造改革を契機とする措置から契約へという流れの中で、とりわけ介護保険制度施行後、利用者の自己選択とサービス提供者との対等な関係での利用契約に基づくサービス利用関係に移行したが、はたしてあらゆる状況の人に対してこの手続きが適合するののかと云えば、決してそうではない。たとえば、本書で繰り返し取り上げられる個別具体的多様性を有する「バルネラブルな人びと」に対する支援が希薄になっている。言わば、市場システムの土俵にのらない、非契約的、非効率的、非定型で不採算な利用者の存在であり、現行の社会制度、ケアシステムでは捉えきれない利用者 (言わば、フォーマリズムでは対応困難な問題を抱える人々) に対する支援である。昨今、生活保障の拠点である福祉事務所の相談援助機能の低下が目につく。サービス提供主体の多様化、利用関係の多様化に伴い、近年の福祉行政の姿勢は、相対的に公的責任性を後退させ、対象者を限定していく傾向にある。いまさらに最低生活保障としての措置制度の重要性を認識せざるを得ない状況である。

やはり措置制度と契約制度の両者を複眼的、重層的に捉え、2つの手続きを利用者の生活状況に合わせて適用し、あるいは適宜、相互に移行していくことが求められる。著者が指摘する「利用者の多様な自己規定に応じられるような柔軟な制度」であり、「契約化ということでは対応しきれない問題の存在を前提にして、仕組みの方を利用者に合わせるような観点」の必要性である。その点、著者による利用関係の分析と類型の提示は、利用者像と利用関係の特性がクリアに整理されており、制度設計、制度運用に資すると同時に、実践現場、臨床場面におけるソーシャルワーカーにとって、ケアシステムにおけるポジショニング、チームアプローチにおける連携、協働、ネットワーキングのあり方を点検し、利用者との関係性の規定を修正する際にも役立つものとなろう。

第二は、ソーシャルワークの価値と機能におけるソーシャルワーク・アドボカシーについてである。評者の予備学習では、サービス利用の根幹となる契約について、取引社会における商契約は、法令の許すかぎりにおいて、ある意味相手方にリスクを負わせ、当方により多くの利益がもたられるように有利に契約行為を運ぶことが通例であるという。その際、契約はできるだけスピーディに締結し、実際のビジネスに移行していく。一方、介護サービスに関する契約は、当事者間の契約であってもあくまで利用者の自立生活を目指とする契約であるから、一般的な商取引上の契約とは明らかに性質が異なる。そこで、いわゆる契約自由の原則に一定の制約を加えるべき契約の形態となる。この形態を担保するバックグラウンドとして、準市場システムがあり、ケアマネジメントシステムが導入されたとも言える。

ここで留意すべき点は、ソーシャルワーク実践の価値と機能に照らして言えば、ソーシャルワーク・アドボカシーによって、契約自由の原則に対する一定の制約とはちがう次元で、相談援助のもと、利用者のニーズの発見、具体的な生活支援、権利擁護制度の運用も含めた一連の利用者の生活

擁護を意図したソーシャルワーク実践のプロセスにおいて、サービス事業者、社会福祉機関、行政等に対して、利用者が適切にサービスやケアが受けられ、質の高い生活が実現可能なように、柔軟な対応や変更を求めていく弁護的機能、変革的機能が発揮されねばならないということである。著者が警鐘を鳴らす「要保護者の人格や自由に関する権利が侵害され」ていないかどうか、ソーシャルワーク・アドボカシーが、サービス供給システムの逆機能や、あるいは、公権力に対する対抗軸として位置付けられるのではないだろうか。供給システムに対置した権利擁護システムでさえ、その表面的形式的な運用は、結果的に問題の核心を覆い隠すものになる危険性があり、個々のソーシャルワーカー、ケアマネジャーが、アドボカシーの価値と機能を意識し、実践していくことによって、利用者の権利性が確保されるとともに、制度政策の本質と真価を照射するものになろう。

最後に、唐突なコメントかもしれないが、本書で示された議論が、地域福祉や地域を基盤としたソーシャルワーク実践とどのように連結するかについて興味をもった。著者によれば、社会福祉に関する人権論や権利論の確立に向けて、利用者の自律性や自己決定の尊重という行為主体性を扱うことになる。一方、地域福祉では、行為主体性を担う本人と他者との（反対に他者の行為主体性から本人への）関係性、共同性を重視する。

地域福祉理論は多様に存立するが、たとえば、右田紀久恵（1993）が示す「地域福祉の原点的構造」によれば、「生活原理」を基礎として、①「主体性（権利・義務）」、②「地域性（生活圏・居住点）」、③「公共性（共同・共生）」、④「改革性（開発・先導）」という4つの要素を原点とし、これらが相互に関連し合う構造を描いている。地域福祉の実際は、②の「地域性」に着目しこたわるが、右田は原点的構造の始点を①「主体性（権利・義務）」に置き、「主体的存在としての人間の尊厳」の価値から「地域福祉の原点的構造」を構想していることは重要である。操作の対象として外部か

ら地域を捉えて施策化（「地域の福祉」）することではなく、右田の言葉によればあくまでも「あらたな質の地域を形成していく内発性」を基本要件とし、住民が「社会福祉を自らの課題とし、自らが社会を構成し、あらたな社会福祉の運営に参画すること」が「地域福祉の内実化」であるとする。さらに右田の言葉を頼りに掘り下げれば、住民の一人ひとりが「生きる意味を求め、人間生活の意味を問い、社会的関係の意味・環境と人間について問い直す」という、人間存在をどのように認識するかという命題の中に、権利と義務、あるいは責任が提起されるのであろう。

個人の自律性や自己決定の尊重という行為主体性が、住民を主体とする地域共同体の自律性と自己決定の拡充、すなわち地域の自治にいかに関結していくのか、このことの手がかりとして、本書においてセンの議論を通して展開された「自己の利益と他者の利益」に関する考察がある。両者の利益が排他的関係にある場合だけでなく、人間の行動の複雑性を前提にしながらも「行為主体として形成し追求する目標が自己の利益にかかわりのないものであること」があり、「利他的・公共的なモチベーション」を兼ね備える場合があるからである。さらには、「相互依存社会においては、人びとは、他者の権利を充足するために、どのような助けをするかことが適切かを考える一般的な義務をもつ」というセンの言葉である。

たとえば、ローカル・ガバナンスの見地によれば、地域・地方の自治とは、そこに生活の拠点を置く住民の参加、参画と自己決定に基づいて自治体や地域の事業、活動を展開することであり、法律で規定された厳格な統治を指すガバメントではなく、自発的、内発的な発意をもって、柔軟な組織原理を有する NPO やボランティア団体などの地域の団体組織が行政や議会と協働、共治する仕組みである。一方、社会福祉基礎構造改革の端緒とも言える介護保険制度は、自治事務を謳いながらも、国家レベルの巨大なシステムとなり、中央集権化がすすみ、制度の硬直化、画一化が顕著で

ある。さらに、財源論も絡んで既成の制度以外のケアシステムの構想に向けて、民間と行政間の対話、交渉がしづらい状況にある。

上述した閉塞状況に対して、本書で提示された「ソフト・ロー」と「緩やかな制度化」の議論は有効ではなかろうか。この形態の対応は、本来、地域住民による問題の共有と、解決に向けて関係機関、組織との合意形成を前提に策定、実施されるものと考えられるからである。また、人権論における「資源の制約」に関する問題においても同様に人々の合意形成が求められる。限られた地域内の資源において、サービスの実生活での効果性と財源の効率的運用を睨みながら、両者を同時に、そして最適の水準で達成する方法とそのサービス評価の方法が要請されており、しかも他の利用者との公平性や限られたサービス資源の配分に伴う優先度も考慮する必要がある。換言すれば、人々が地域社会において共生していくためには、さらに、一人ひとりが納得して生きていくためには、いかに地域資源を分け合っていくのか、という対話と合意形成に基づいて、個々のサービスに関するコストと効果を調整していく地域福祉の展開における実践的な課題があがるのである。

*

アドホックなコメントに終始した感がある。ご海容願いたい。本書は、抽象度の高い精緻な議論が展開されているが、その記述はていねいで読みやすい。豊富な注釈と文献が読解をサポートする。そして何よりも、どの章節の論考を読んでも本質的な論議に突き当たる普遍性を内包している。従って、実践現場で現出する問題事象に対して、どのように捉え、考察し、アプローチしていけばよいか、その道筋を示唆する書である。第一級の研究書は、現場第一線に従事する実践者にこそ読まれるべきであろう。臨床場面においてソーシャルワーカーが重視する、バイステイック的な援助関係の背後にどのようなポリティカルな利用関係の力学が作用しているのか、冷めた目でソーシャルワーカーとしての専門職的自己の立ち位置

を同定することは重要である。

文献

右田紀久恵編著「自治型地域福祉の展開」法律文化社、1993年。

リプライ

社会福祉の利用者と人権 —利用関係の多様化と権利保障

東洋大学社会学部社会福祉学科 秋元 美世

はじめに、拙著をこの書評欄に取り上げていただいた編集委員会に感謝の意を表するとともに、書評の労をとっていただいた奥西栄介先生にお礼を申し上げます。奥西先生には、拙著について全体として過分の評価をしていただき大変恐縮しております。

さて、評者の奥西先生からは、「ソーシャルワーク実践」の観点と絡めつつ三点にわたってコメントをいただいた。第一点は、利用関係の多様化をめぐる問題、二点目は、ソーシャルワークの価値と機能におけるソーシャルワーク・アドボカシーにかかわる問題、三点目は地域福祉論やコミュニティワークとどのように連結するか、である。

一般的に言って書評に対するリプライでは、評者からのコメントへの応答、もしくはコメントに関連させつつ当該著書で論じようとしたことについての補足的な論述などがなされるようである。このリプライでは、評者の3つのコメントの基点ともなっているソーシャルワーク実践とのかかわりについて説明を加えさせていただき、その後3つのコメントに対する直接的な応答を紙幅の許す範囲で行っていくことにしたい。

本書の議論は、基本的に制度論の観点からの議論である。ただし、議論を展開するに当たって、援助論（実践）とのかかわりを可能な限り意識し

ようとしたことも——どれだけ成功しているかはわからないが——事実である。もっとも、この点について明確な記述を行っているわけでは必ずしもなく、具体的にどのようなことを意識していたかは確かに曖昧なところがある。実は、本書で前提にしていた制度と個別の支援（実践）の関係性については、別の場で岡村重夫の社会関係の主体的側面と客体的側面に関する議論を参照しながら論じたことがある（秋元美世「社会保障法学と社会福祉学——社会福祉学の固有性をめぐって」『社会保障法研究』創刊号、2011年5月）。そこでこの機会に、別稿で論じたことを紹介し、制度と実践の関係につき本書でどのようなことを前提にしていたのか補足しておくのも意味があると思われるので、この場を借りて補足させていただくことにしたい。

岡村によれば、社会生活の基本的要求の充足は、個人にとっても、また社会の存続にとってもさけることのできない必然的な条件である。そして社会生活の基本的要求の充足は、個人が基本的な社会制度を効果的に利用することで可能となる。例えば、「職業的安定」の要求をみたすためには、職業をもつか（雇用制度の利用）、もし職業を失った場合は、職業安定所を利用しなくてはならない。同様に「医療」の要求をみたすためには、医療制度を利用しなくてはならない。

もちろんいま述べた限りのことであれば、あらためていうまでもない当然のことなのかも知れないが、ここで注目しておきたいのは岡村が、「だが、我々は制度を利用すると言っても、実は、非常に性質の違った2つの関係がそこには存在しているのである」としている点である。すなわち個人と制度との間の社会関係には、「制度の側によって規定される側面」と、「個人に属する関係によって規定される側面」の2つの関係が存在する。制度は、その制度が合理的に機能していくために求められる制度固有の論理に従って、個人にある役割を要求するが（例えば医療制度であれば、定期的な通院を求めたり、手術が必要な場合には入院を

求めるなど), その際, 専門的に分化した制度は個人の生活全体を配慮するわけではない。そうした中, 個人はいろいろと工夫や工面をしながら(たとえば仕事に支障をきたさない夜間診療をしている病院を見つけて通院するなど), その要求を実行することになる。このように社会関係ということの中には, 特定制度の側から規定せられる「制度的側面」ないし「客体的側面」と, 後者のように生活主体としての個人に属する関係に規定される「個人的側面」ないし「主体的側面」の2つの関係があるのである(言うまでもなく, 前者がここでいう制度論の視点に, 後者が実践=援助論の視点に対応する)。

社会生活の基本的必要の充足において, そうした必要を充足するための制度をいかに作り上げていくかということ——制度に基点をおいた視点からの検討——が, 重要であることは明らかである。だが, 基本的要求が具体的に充足されるためには, それだけ(制度の機能に目を向けるだけ)では十分ではない。制度の利用に当たって, 上述のように, 制度の側が想定していることと具体的な利用者の状況との間にギャップが生じる可能性が, 常にあるからである。つまり, 制度の利用による基本的必要の充足ということのためには, 制度を用意するだけではなく, 具体的な個人の能力・条件に基点をおいた視点(実践の視点)に立って, 個人を制度につなげていく役割もまた求められるのであり, 制度のあり様を考える中で, そうした個人の視点からのアプローチに対してどのように応答すべきかを検討しておく必要があるのである。以上が, 本書で想定していた制度と実践の関係に関する私の考え方であった。ちなみに, 本書で提示した「緩やかな制度化」という枠組みも, そうした制度と実践との応答関係を具体化するためのひとつの試みであったと見ていただければ幸いである。

残された紙幅も限られてきた。三つのコメントに関して, 以下, 簡単に言及しておくことにしたい。まず, 第一の「利用関係の多様化をめぐる問

題」についてである。「騎士と悪漢」というル・グランの議論を参照しながら利用者像の類型化を行ったのは, 評者に適切にまとめていただいたように, 社会福祉理論が, 市場システムの土俵にのらない, 非契約的, 非効率的, 非定型で不採算な利用者の存在に目を向ける必要があること, そしてその上で, 現行の社会制度, ケアシステムでは捉えきれない利用者(言わば, フォーマリズムでは対応困難な問題を抱える人々)に対する支援のあり様を考えていくためであった。その意味で, かかる利用者像の類型化に関して, 「実践現場のソーシャルワーカーにとっても, ケアシステムにおけるポジショニング, チームアプローチにおける連携, 協働, ネットワーキングのあり方を点検するのに役立つものとなろう」という趣旨の指摘を評者からいただいたことは, ありがたいことである。

二点目の制度論との絡みでのソーシャルワークの価値と機能の問題については, 制度と実践に関する上記の論述を参照願いたい。

最後に, 本書での議論が「地域福祉論やコミュニティワークとどのように連結するか」ということについてであるが, 確かに本書では, 地域福祉にかかわる問題を直接扱ってはいない。ただし, この点に関連して指摘しておいてもよさそうなことがある。それは, 人権論や権利論——とくに私が本書で論じようとしたもの——は, 他者との関係性をどのように考えるのかが大きなポイントになっている。その意味では, 人々(地域住民)の関係性から成り立つとも言える地域福祉の議論との関連に目を向けることは, 決して「唐突」なことではなくむしろ自然なことなのかもしれない。評者の指摘を受けて私自身も改めて感じたところである。さらにこのことにかかわって, 評者が, ソフト・ローや緩やかな制度化をめぐる地域自治の問題と絡めて指摘されている部分は, いろいろ新たな発見をする思いで私自身も読ませていただいたこともまた付言しておきたい。